Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2015–2016

# 33 118 Omgevingsrecht

**B**

## BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 mei 2016

Hierbij ontvangt u een afschrift van de brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer inzake Voortgang stelsel Omgevingswetgeving.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

kst-33118-B
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

## BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 mei 2016

Via deze brief wil ik u informeren over de voortgang van de trajecten van uitvoeringsregelgeving, invoeringswet- en regelgeving (inclusief overgangsrecht), aanvullingsregelgeving en implementatie van de Omgevingswet. Daarbij zal ik aangeven welke elementen van het stelsel u de komende periode tegemoet kunt zien en wat de samenhang is tussen de verschillende onderdelen van het stelsel. Ik zal een afschrift van deze brief zenden aan de voorzitter van de Eerste Kamer.

Gelet op de voortgang van de stelselherziening en de samenhang met andere onderdelen, zoals het implementatietraject en het digitale stelsel, zou ik het waarderen als de voorhangprocedure van de AMvB's nog deze kabinetsperiode kan worden afgerond. Mogelijk dat u voor de zomer uw proces ten behoeve hiervan al kunt bespreken. Om te zorgen dat u deze voorhangprocedure inhoudelijk ook goed kunt voorbereiden, zal ik de uitvoeringsregeling nog voor de zomer aan het parlement toesturen.

Nu de Omgevingswet door het parlement is aangenomen, is het tijd voor de volgende stappen. Dit gebeurt via een aantal trajecten:
1. AMvB's
2. Invoeringswet en invoeringsbesluit
3. Aanvullingswetten en aanvullingsbesluiten
4. Implementatie

In deze trajecten wordt verder gebouwd aan de omgevingswetgeving, zowel inhoudelijk als procedureel. Het stelsel kan pas in werking treden op het moment dat ook de uitvoeringsregelgeving gereed is, als de invoeringsregelgeving af is en de uitvoeringspraktijk er klaar voor is. Daarom wordt al volop gewerkt aan de implementatie van het nieuwe stelsel. Zo heb ik recent een onderhandelingsakkoord bereikt met de bestuurlijk koepelorganisaties (VNG, IPO en UvW) over de financiering van de implementatie. Dit onderhandelingsakkoord past bij de werkwijze voor de totstandkoming van de Omgevingswet. Ook de implementatie gaan we gezamenlijk uitvoeren en financieren. Ook wordt gewerkt aan het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Daarmee zijn de eerste belangrijke stappen gezet voor een succesvolle implementatie.

Behalve aan de Invoeringswet en de uitvoeringsregelgeving wordt ook gewerkt aan vier aanvullingssporen. Via deze aanvullingssporen worden de lopende beleidsvernieuwingen t.a.v. geluid, bodem en grondeigendom in het stelsel van de Omgevingswet ondergebracht. Ook wordt de eind 2015 aangenomen Wet natuurbescherming onder het stelsel van de Omgevingswet gebracht via het aanvullingsspoor natuur. In deze brief wordt ook de voortgang op de aanvullingssporen beschreven.

### Stelsel Omgevingswet

### 1. Voortgang uitvoeringsregelgeving

*De AMvB's*

In mijn brief van 18 februari 2015[1] heb ik de contouren van de AMvB's geschetst. Ik heb toen aangegeven te werken aan vier AMvB's waarbij per

[1] Kamerstukken II, 2014/15, 33 118, nr. 18.

doelgroep (burgers, bedrijven en overheden) de regels t.a.v. de leefomgeving bij elkaar worden gebracht. Deze vier AMvB's zijn:

- Het Omgevingsbesluit dat zowel algemene als procedurele bepalingen bevat die voor alle doelgroepen relevant zijn, dus voor zowel burgers en bedrijven, als overheden.
- Het Besluit kwaliteit leefomgeving dat inhoudelijke normen aan het handelen van bestuursorganen stelt.
- Het Besluit activiteiten leefomgeving dat algemene, rechtstreeks werkende regels aan met name milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten in de leefomgeving stelt. Dit besluit is gericht op iedereen die deze activiteiten uitvoert, maar met name op bedrijven.
- Het Besluit bouwwerken leefomgeving dat algemene, rechtstreeks werkende regels aan bouwwerkgerelateerde activiteiten in de leefomgeving stelt. Ook dit besluit is gericht op iedereen die deze activiteiten uitvoert, met name op burgers en bedrijven.

De afgelopen periode is, in nauw overleg met de bestuurlijke koepels (IPO, VNG, UvW), diverse deskundigen en de adviescommissies, gewerkt aan het opstellen van de uitvoeringsregelgeving voor de Omgevingswet. Ook zijn diverse botsproeven gehouden, waarbij aan de hand van een aantal casussen is gekeken of de uitvoeringsregeling in de praktijk goed toepasbaar is. In het najaar van 2015 heb ik daarnaast een aantal partijen de gelegenheid geboden te reageren op een werkversie van de vier AMvB's. Onder andere de bestuurlijke koepels, VNO-NCW en de leden van het Overlegorgaan Infrastructuur en Milieu hebben op deze werkversies gereageerd. Hun vragen en opmerkingen zijn betrokken bij de voorbereiding van deze AMvB's. Ook hebben ProRail, RWS en ILT naar de voorgestelde regelgeving gekeken, zodat een eerste beeld ontstond over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van deze nieuwe regelgeving.

Door alle betrokken partijen is met veel betrokkenheid op de werkversies van de AMvB's gereageerd. Dit heeft veel nuttige informatie opgeleverd voor de afronding van de uitvoeringsregelgeving. De afgelopen maanden zijn benut om een aantal onderwerpen verder uit te diepen en met partijen te kijken hoe de regelgeving nog beter kan worden toegesneden op de praktijk. Dit heeft tot nieuwe inzichten geleid en tot verdere verbeteringen in de uitvoeringsregelgeving.

Ik ben van plan om op 1 juli te starten met de formele toetsing en consultatie van de AMvB's. Vanwege de omvang van het pakket en vanwege het feit dat deze toetsing en consultatie in de zomerperiode plaatsvinden, geef ik partijen extra tijd voor de toetsing en consultatie. De periode voor de toetsing en internetconsultatie zal lopen tot 16 september, met de bestuurlijke partners heb ik afgesproken dat zij hun reacties uiterlijk 30 september indienen (3 maanden in plaats van de gebruikelijke 8 weken).

Ik zal u op 1 juli de vier ontwerp-AMvB's toesturen, zodat u gelijktijdig met de start van de toetsing en (internet)consultatie inzicht hebt in de uitvoeringsregelgeving. Ik ben graag bereid om op uw verzoek een technische briefing over de uitvoeringsregelgeving te verzorgen. Mijn streven is om u in november per brief op hoofdlijnen te informeren over de uitkomsten van de toetsing en consultatie en de gevolgen die het kabinet hieraan verbindt, zodat u deze kunt betrekken bij de verdere behandeling.

Vanuit een zorgvuldig proces, waarbij voldoende tijd wordt genomen voor de parlementaire behandeling en de implementatie is het niet langer mogelijk om eind 2018 te starten met het nieuwe stelsel. Het eerst mogelijke moment van inwerkingtreding van de stelselherziening wordt

voorjaar 2019. Een en ander is natuurlijk ook afhankelijk van de uitkomsten van de parlementaire behandeling van de verschillende onderdelen van de stelselherziening en de politieke constellatie na de landelijke verkiezingen van maart 2017.

## 2. Voortgang Invoeringswet en -besluit

U heeft op 19 mei een brief ontvangen[2] waarin ik u heb geïnformeerd over de inhoud van de Invoeringswet. Ik ben voornemens om in het najaar te starten met de toetsing en consultatie van de Invoeringswet. Deze toetsing en consultatie zal tot het einde van 2016 lopen. Daarna zal ik de reacties verwerken en het wetsvoorstel verder in procedure brengen. Zoals in het nader rapport is aangekondigd, zal de Raad van State de voorstellen voor de AMvB's en de Invoeringswet in samenhang kunnen bezien. Ik hoop dat de voorhangprocedure van de AMvB's voor de geplande verkiezingen van 15 maart 2017 kan worden afgerond, zodat de inbreng kan worden verwerkt en de voorstellen voor de Invoeringswet en de AMvB's voor de zomer van 2017 gelijktijdig aan de Afdeling advisering van de Raad van State kunnen worden aangeboden. Na de verwerking van het advies van de Raad van State en het opstellen van het Nader Rapport, zal het wetsvoorstel dan aan uw Kamer worden toegezonden.

Naast de Invoeringswet zal ook een Invoeringsbesluit worden opgesteld. Via dit besluit zullen de AMvB's op een aantal punten worden gewijzigd. Dit betreft:

- wijzigingen die nodig zijn naar aanleiding van wetgeving die recent is of binnenkort wordt gewijzigd en in werking treedt voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de wet VTH[3] en de wijziging van de waterveiligheidsnormering in de Waterwet[4];
- wijzigingen die nodig zijn als gevolg van de beleidsrijke wijzigingen in het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet;
- wijzigingen in de regelgeving die nodig zijn als gevolg van de uitkomsten van lopende evaluaties, zoals bijvoorbeeld de evaluatie van de bepalingen in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening voor de Waddenzee en de grote rivieren het tweede deel van de evaluatie van de Wet geurhinder veehouderijen.

Het Invoeringsbesluit zal naar verwachting in 2018 ter voorhang aan het parlement worden aangeboden.

## 3. Aanvullingssporen

Zoals ik in mijn brief van 1 oktober 2014[5] heb aangegeven lopen een aantal eigenstandige wetstrajecten parallel aan de Omgevingswet. Het streven is dat deze bij inwerkingtreding van de Omgevingswet daarin zullen opgaan. De beleidsvelden bodem, geluid en grondeigendom waren op het moment van het opstellen van de Omgevingswet inhoudelijk nog sterk in beweging. De regering heeft ervoor gekozen om deze noodzakelijke beleidsvernieuwingen de ruimte te geven en ruimte te bieden voor een zorgvuldige discussie met het werkveld en het parlement. Vandaar dat deze drie onderwerpen via een Aanvullingsspoor in het stelsel van de Omgevingswetgeving zullen worden opgenomen. Over de aanvullingswetten bodem, geluid en grondeigendom heeft u in het najaar van 2015 twee beleidsbrieven ontvangen, waarin de hoofdlijnen en belangrijkste

[2] Kamerstukken II, 2015/16, 33 962, nr. 185.
[3] Stb. 2015, 521.
[4] Kamerstukken II, 2015/16, 34 436.
[5] Kamerstukken II, 2014/15, 33 118, nr. 17.

uitgangspunten zijn beschreven.[6] Daarover heb ik op 21 januari 2016 en 3 maart 2016 met u gedebatteerd. Op basis van deze debatten heb ik geconcludeerd dat u de hoofdlijnen van het beleid voor deze aanvullingswetten onderschrijft.

### *3.1 Geluid*

De Wet geluidhinder kent veel verschillende normen en regels voor uiteenlopende situaties en sluit daardoor niet goed meer aan bij de uitvoeringspraktijk. De transformatie van verouderde industriegebieden is onder de huidige regelgeving voor geluid bijvoorbeeld lastig te realiseren. Daarnaast leidt die regelgeving vanwege de complexiteit soms tot veel onderzoekslasten voor andere overheden en initiatiefnemers. Om die complexiteit te verminderen, werd al gewerkt aan beleidsvernieuwing, wat medio 2012 heeft geresulteerd in de invoering van geluidproductieplafonds voor rijksinfrastructuur. Door nu de resterende geluidregels verder te moderniseren, het geheel te integreren in het stelsel van de Omgevingswet en daarbij gebruik te maken van de instrumenten uit die wet, kan die verbetering worden versterkt. Zoals ook uiteengezet in de brief[7] van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 7 oktober 2015, waarover ik op 21 januari 2016 met u gedebatteerd heb, zal dit al met al leiden tot vergroting van de bestuurlijke afwegingsruimte en beter toepasbare regels waardoor de besluitvorming over ruimtelijke ontwikkelingen en projecten sneller en beter kan.

Over het voorstel voor de aanvullingswet geluid heeft van 22 maart tot 17 mei een openbare internetconsultatie plaatsgevonden. Daarnaast zijn de voorstellen ter consultatie en toetsing aan diverse instanties aangeboden. Na verwerking van de ontvangen reacties zal het wetsvoorstel in het najaar van 2016 aan de Afdeling advisering van de Raad van State worden aangeboden. Na de verwerking van het advies van de Raad van State en het opstellen van het Nader Rapport, zal het wetsvoorstel dan aan uw Kamer worden toegezonden. In de tussentijd werk ik aan de uitwerking van de uitvoeringsregelgeving in het aanvullingsbesluit geluid, dat in 2018 bij het parlement zal worden voorgehangen.

### *3.2 Bodem*

Het voorstel voor de aanvullingswet bodem biedt meer ruimte voor het maken van lokale afwegingen, waarbij vanuit de functie die op die bodem gerealiseerd gaat worden gekeken wordt naar de vereiste bodemkwaliteit. Daarbij zal de bescherming van kwetsbare functies gehandhaafd blijven. Veel oude verontreinigingen zijn in de laatste jaren aangepakt. Het eerste bodemconvenant is inmiddels succesvol afgerond[8]. Alle humane spoed locaties zijn aangepakt of de risico's beheerst, alle overige spoedlocaties zijn in kaart gebracht en de aanpak daarvan in veel gevallen al gestart. In de nieuwe convenanten met de andere overheden en bedrijfsleven zijn afspraken gemaakt over de afronding van deze saneringen. Voor de resterende lichtere verontreinigingen zal zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt van algemene regels in de Omgevingswet. Hierbij wordt voortgebouwd op de huidige praktijk voor eenvoudige saneringen. De huidige algemene regels voor eenvoudige saneringen worden verbreed. Daardoor zal slechts in uitzonderingsgevallen een vergunning nodig zijn om bepaalde activiteiten mogelijk te maken. Deze hoofdlijnen zijn

[6] Kamerstukken II 2015/16, 28 663, nr. 64, 27 581 en 33 118, nr. 53.
[7] Kamerstukken II 2015/16, 28 663, nr. 64, 27 581 en 33 118, nr. 53.
[8] http://www.rwsleefomgeving.nl/publish/pages/111465/eindrapportage_convenant_bodemontwikkelingsbeleid_en_aanpak_spoedlocaties_2010–2015.pdf

beschreven in de brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 7 oktober 2015. Ik heb daarover op 21 januari 2016 met u gedebatteerd.

Over het voorstel voor de aanvullingswet bodem heeft van 22 maart tot 17 mei een openbare internetconsultatie plaatsgevonden. Daarnaast zijn de voorstellen ter consultatie en toetsing aan diverse instanties aangeboden. Na verwerking van de ontvangen reacties zal het wetsvoorstel in het najaar van 2016 aan de Afdeling advisering van de Raad van State worden aangeboden. Na de verwerking van het advies van de Raad van State en het opstellen van het Nader Rapport, zal het wetsvoorstel dan aan uw Kamer worden toegezonden. Ook voor dit aanvullingsspoor geldt, dat ik de tussentijd werk aan de uitwerking van de uitvoeringsregelgeving in het aanvullingsbesluit bodem, dat in 2018 bij het parlement zal worden voorgehangen.

### *3.3 Grondeigendom*

Aangezien bij ruimtelijke ontwikkelingen groei niet meer vanzelfsprekend is en naast nieuwbouw steeds meer sprake is van transformatie en herstructurering, moeten de instrumenten voor grondbeleid worden aangepast. Daar komt bij dat de instrumenten voor grondbeleid nu in vijf verschillende wetten zitten en de samenhang van de instrumenten kan worden verbeterd. Dit zal gebeuren via de aanvullingswet grondeigendom. Met het voorstel voor de Aanvullingswet grondeigendom wil ik gemeenten een goed gevulde gereedschapskist geven met instrumenten voor zowel actief als faciliterend grondbeleid. In dit voorstel worden de bestaande instrumenten in de Omgevingswet geïntegreerd en wordt een regeling voor stedelijke herverkaveling toegevoegd. De regelingen worden vereenvoudigd en geharmoniseerd. Ook wordt de regeling voor kostenverhaal verbeterd. Op 21 januari en 3 maart 2016 heb ik met u over deze voorstellen, die in mijn brief aan u van 25 november 2015[9] staan, gedebatteerd. Daarnaast heeft u op 20 april 2016 een Ronde Tafel over onteigening georganiseerd.

Ik ben voornemens de toetsing en consultatie van het ontwerp voor de aanvullingswet grondeigendom op 1 juli te starten. De periode voor de consultatie zal gelijk zijn aan de periode voor de AMvB's. Naar verwachting kan het voorstel in het voorjaar van 2017 ter advisering aan de Afdeling advisering van de Raad van State worden aangeboden. Na de verwerking van het advies van de Raad van State en het opstellen van het Nader Rapport, zal het wetsvoorstel dan aan uw Kamer worden toegezonden, en wordt verder gewerkt aan de bij het wetsvoorstel horende uitvoeringsregelgeving.

### *3.4 Natuur*

De inhoud van de Wet natuurbescherming en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving zal bij inwerkingtreding van de Omgevingswet in het stelsel van de Omgevingswet worden opgenomen. Dat gebeurt via het voorstel voor de Aanvullingswet natuur. In het aanvullingsspoor natuur wordt de Wet natuurbescherming, het Besluit natuurbescherming en de Regeling natuurbescherming technisch omgezet naar het stelsel van de Omgevingswet. Daarbij wordt de inhoud beleidsneutraal omgezet in het stelsel van de Omgevingswet. Via de Aanvullingswet natuur wordt de Omgevingswet aangevuld, het aanvullingsbesluit natuur zal daar waar nodig de algemene maatregelen van bestuur van de Omgevingswet aanvullen in verband met de overgang van de natuurwetgeving naar de

[9] Kamerstukken II, 2015/16, 27 581, nr. 53.

omgevingswetgeving. De Staatssecretaris van Economische Zaken is voornemens om de toetsing en consultatie van het voorstel voor de Aanvullingswet natuur op 1 november te starten. Het streven is het wetsvoorstel in de eerste helft van 2017 aan de Afdeling advisering van de Raad van State voor te leggen. Na de verwerking van het advies van de Raad van State en het opstellen van het Nader Rapport, zal het wetsvoorstel dan aan uw Kamer worden toegezonden. Het aanvullingsbesluit zal te zijner tijd worden voorgehangen bij beide Kamers van de Staten-Generaal.

## 4. Implementatie

Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen hebben een gezamenlijke ambitie om van de Omgevingswet een succes te maken. Deze ambitie kan niet worden gerealiseerd zonder de inzet van alle betrokken partijen en is vastgelegd in het Bestuursakkoord implementatie Omgevingswet.

De afgelopen periode is gewerkt aan het opzetten van de werksporen invoeringsondersteuning en de ontwikkeling van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Om deze werksporen in goede banen te leiden is een interbestuurlijk Programma «Aan de slag met de Omgevingswet» ingesteld. Er wordt gewerkt aan de voorbereiding van alle betrokkenen, zodat zij bij inwerkingtreding in de geest van de wet kunnen werken. Daarnaast wordt gewerkt aan een nadere uitwerking van de kaders voor het DSO en de voorbereiding voor de ontwikkeling van het digitale stelsel. De ontwikkeling van het digitale stelsel loopt parallel aan het wet- en regelgevingproces rond de Uitvoeringsregelgeving en de Invoeringswet.

Op dit moment is er een Omgevingsloket Online (Olo) waarmee burgers en bedrijven vergunningen kunnen aanvragen voor omgevingsvergunningen en watervergunningen. Het project Olo3 was gestart om het Omgevingsloket Online ter voorbereiding op de Omgevingswet aan te passen. Gezien de belangen van eindgebruikers (continuïteit, gebruikersvriendelijkheid) en de resterende tijdsspanne voor inwerkingtreding van de Omgevingswet is het noodzakelijk Olo3 als tussenstap over te slaan. Ik heb daarom Olo3 als zelfstandig project stopgezet. De effecten die met Olo3 beoogd werden, worden in de digitalisering van de Omgevingswet meegenomen. De ten behoeve van Olo3 reeds gedane investeringen (ontwikkeling kennis, kunde) en de voor Olo3 binnen IenM gereserveerde middelen blijven ingezet worden voor een goed digitaal stelsel en kunnen zo effectiever besteed worden. Dit draagt bij aan het realiseren van de doelen en vooral aan een tijdige beschikbaarheid van een digitaal stelsel voor de Omgevingswet. Deze beslissing is voor het grootste deel gebaseerd op het advies van het Bureau ICT Toetsing (BIT) dat concludeerde dat de Omgevingswet Olo3 inhaalt, Olo3 de verwachtingen mogelijk niet kan waarmaken en het doelmatiger is de sturing op Olo3 en de Omgevingswet te integreren.

### *Financiële afspraken*

Om de implementatie van de Omgevingswet voortvarend op te kunnen pakken, hebben IenM, VNG, IPO en UvW namens het Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen, afspraken gemaakt over de financiering van de implementatie van de stelselherziening. Deze afspraken zijn vastgelegd in een principeakkoord. Na ondertekening worden deze afspraken ter informatie aan uw Kamer toegestuurd. Deze afspraken zullen na onderte-

kening een bijlage vormen bij het in juli 2015 afgesloten Bestuursakkoord Implementatie Omgevingswet[10].

Via dit principeakkoord is een afspraak gemaakt over de verdeling van kosten en besparingen: de rijksoverheid draagt de investeringskosten, iedere partij draagt zelf de transitiekosten en de uitvoeringskosten van de gezamenlijke voorzieningen worden gedeeld. Betrokken partijen behouden zelf de besparingen die optreden door de invoering van de stelselherziening.

Om tot de afspraken te kunnen komen, heb ik samen met de andere overheden gekeken naar de kosten en baten van het stelsel van de Omgevingswet. Hieruit komt het beeld naar voren dat voor overheden de baten groter zijn dan de kosten doordat de werklast vermindert. De maatschappelijke baten zullen nog hoger zijn doordat er sprake is van minder regeldruk en minder onderzoeksverplichtingen, kortere procedures en lagere kosten. Dit is een enorme verbetering ten opzichte van de huidige situatie. Voor burgers en bedrijven wordt met het Digitaal Stelsel Omgevingswet het aanvragen van een vergunning eenvoudiger, goedkoper en sneller.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

[10] Bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 33 118, nr. 19.